
Bruxelles, capitale ingouvernable ?

Instruments de cohérence et palliatifs
illégaux dans le droit des politiques
publiques bruxelloises

Par Laurie Losseau

Messages clés

À Bruxelles, le système de répartition des compétences communautaires (enseignement, culture, santé et aide aux personnes) – ci-après : le « modèle communautaire » – génère une multitude de dysfonctionnements dans la conduite des politiques publiques.

Certaines causes de dysfonctionnement étaient présentes en germe dans les fondements juridiques du modèle communautaire ; d'autres causes sont purement politiques ; d'autres encore sont liées à l'accroissement des compétences des Communautés au fil des différentes réformes de l'État. Le diagnostic des causes de dysfonctionnement montre encore que les secteurs les plus menacés par les dysfonctionnements qu'engendre le modèle communautaire sont ceux de la santé et de l'aide aux personnes (les matières « personnalisables »).

Messages clés

Dans le cadre institutionnel actuel, les pouvoirs publics cherchent à pallier ces innombrables dysfonctionnements en mettant en place des instruments de cohérence. Néanmoins, ceux-ci s'avèrent en pratique globalement inefficaces et soulèvent des problèmes démocratiques.

En outre, l'efficacité de certaines politiques publiques communautaires repose largement sur une accumulation de dispositifs illégaux qui sont efficaces à condition que tous les partenaires acceptent de « jouer le jeu » et tant qu'on parvient à les soustraire au contrôle du juge.

C'est conscient du caractère irréductible de certains dysfonctionnements du modèle communautaire (et de la précarité d'une série de dispositifs qui assurent à ce jour l'efficacité de certaines politiques publiques) qu'il faut aujourd'hui se demander si les Bruxellois peuvent vraiment faire l'économie d'une nouvelle réforme institutionnelle.

Introduction

Les Bruxellois peuvent-ils se passer d'une nouvelle réforme institutionnelle ? La question est déconcertante pour au moins deux raisons.

Premièrement, les réformes successives de l'État ont toujours eu tendance à accentuer la complexité institutionnelle bruxelloise, n'étant (sauf exception) ni pensées pour les Bruxellois ni en fonction des particularités institutionnelles bruxelloises. La sixième réforme de l'État, qui promettait pourtant une « simplification intra-bruxelloise », n'y fait pas exception. La viabilité financière de Bruxelles a été consolidée et d'importantes compétences ont été transférées selon une logique territoriale. Si Bruxelles en sort renforcée, la sixième réforme n'a pas simplifié son schéma institutionnel.

Deuxièmement, les responsables politiques bruxellois ne sont pas demandeurs de réforme institutionnelle. Ils ont plutôt tendance à se targuer de leur capacité à surmonter, grâce à une inventivité débordante, les dysfonctionnements que génère la complexité institutionnelle bruxelloise.

C'est l'étendue et les limites de cette inventivité qui sont principalement analysées et évaluées dans la présente recherche : quels sont les mécanismes (éventuellement) conçus ou pratiqués par les pouvoirs publics pour (tenter de) corriger ces dysfonctionnements ? Ces mécanismes sont-ils à la fois efficaces et conformes aux règles constitutionnelles de répartition des compétences ?

À un an de l'échéance électorale de 2019 qui relancera certainement le débat sur l'opportunité d'une septième réforme de l'État, la recherche offre aux responsables politiques bruxellois un matériau scientifique solide pour se prononcer sur la question suivante : peut-on encore se satisfaire du statu quo institutionnel ou n'est-il pas temps d'envisager un projet de réforme institutionnelle pour et par les Bruxellois ?

Méthodes, approches et résultats

L'approche retenue consiste à analyser, dans une première partie de l'étude, une sélection de cinq politiques publiques (l'accompagnement des demandeurs d'emploi, l'hébergement des personnes âgées, l'accueil de la petite enfance, la police locale et le stationnement). Pour chaque secteur, l'étude présente l'état de la répartition des compétences et le droit matériel de la politique publique concernée. Elle indique, d'une part, les dysfonctionnements concrets que la complexité institutionnelle génère, et d'autre part, les mécanismes (éventuellement) conçus ou pratiqués par les pouvoirs publics pour (tenter de) corriger ces dysfonctionnements. Ces mécanismes sont tantôt légaux (on les appelle les instruments de cohérence), tantôt illégaux (on les appelle palliatifs illégaux).

Les résultats de cette analyse « sectorielle » alimentent la réflexion transversale qui est livrée dans la deuxième partie de l'étude, laquelle :

- fournit un diagnostic précis des causes de dysfonctionnements du modèle communautaire (en distinguant les causes « génétiques », les

causes « politiques » et les nouvelles causes de dysfonctionnement dues aux réformes successives de l'État) ;

- met en lumière les multiples dysfonctionnements que le modèle communautaire génère dans la conduite des politiques publiques à Bruxelles : l'impossibilité d'adapter l'offre de services publics aux besoins de la population et un manque de réactivité des pouvoirs publics pour répondre aux problèmes publics spécifiques à Bruxelles, un risque croissant de cloisonnement communautaire, une dilution (voire une évaporation) des responsabilités des pouvoirs publics, le développement de politiques concurrentes, voire contradictoires (source d'incohérences et d'inefficacité), d'innombrables lourdeurs administratives ainsi que des problèmes de contrôle démocratique de l'action publique ;
- indique que les secteurs les plus menacés par ces dysfonctionnements sont ceux de la santé et de l'aide aux personnes (les matières « personnalisables ») ;
- montre que la palette des instruments de cohérence est insuffisante pour résoudre les dysfonctionnements épinglés : ceux-ci sont parfois inexistantes, parfois inefficaces, ou parfois trop opaques ;
- révèle que l'efficacité de certaines politiques publiques communautaires repose largement sur une accumulation de dispositifs illégaux qui sont efficaces à condition que tous les partenaires acceptent de « jouer le jeu » ;
- propose une réflexion sur la manière dont on pourrait repenser la répartition des compétences dans les matières communautaires pour résoudre les dysfonctionnements épinglés dans l'étude.

Conclusions

Les règles qui forment l'architecture du modèle communautaire sont devenues impraticables : elles génèrent d'innombrables dysfonctionnements dans la conduite des politiques publiques à Bruxelles, spécialement dans les secteurs de la santé et de l'aide aux personnes. Dans la mesure où :

- il est impossible pour les pouvoirs publics de corriger l'ensemble de ces dysfonctionnements de façon légale et efficace, dans le cadre institutionnel actuel ;
- les règles répartitrices de compétences qui forment ce cadre institutionnel sont à ce point dysfonctionnelles que les différents acteurs s'accordent parfois sur la nécessité de les enfreindre ;
- pour certains dysfonctionnements, il n'existe à ce jour aucun remède, légal ou illégal ;
- le statu quo institutionnel est intenable.

Il faut repenser l'exercice des compétences communautaires à Bruxelles. Sur ce point, la recherche confirme la pertinence d'une thèse déjà défendue par certains constitutionnalistes : celle de la régionalisation des matières personnalisables. Ce scénario permettrait de résoudre une part importante des dysfonctionnements épinglés par l'étude.

Recommandations de politique

1. Améliorer l'efficacité et la transparence des instruments de cohérence

Un cadastre des instruments de cohérence mériterait d'être établi pour identifier les structures fonctionnelles et celles qui sont déficientes ou redondantes. La recherche propose une typologie d'instruments qui pourrait être reprise pour l'établissement de ce cadastre. Ce cadastre permettrait de proposer une articulation des dispositifs aujourd'hui simplement juxtaposés et pensés de manière isolée. Il offrirait aussi la possibilité de transposer les bonnes pratiques d'instruments de cohérence éprouvées dans un secteur particulier à d'autres secteurs où les compétences sont éclatées.

Par ailleurs, à ce jour, aucun dispositif n'organise la publicité systématique des accords de coopération (et autres protocoles d'accord) qui lient la Région, la Cocom ou la Cocof. Pour plus de transparence, mais aussi pour permettre aux pouvoirs publics de mieux identifier les instruments existants, la Région devrait s'inspirer des outils flamand^I et wallon^{II}. La Flandre et la Région wallonne disposent en effet chacune d'un moteur de recherche qui permet d'avoir accès à tous les instruments de coopération auxquels elles sont respectivement parties.

2. Convaincre les communautés de privilégier une gestion territoriale des matières personnalisables par la « cocomisation » des secteurs de la santé et de l'aide aux personnes

Sans réforme de l'État, il est possible de favoriser une logique territoriale pour autant que les institutions bruxelloises et que les communautés le souhaitent. Ces avancées en faveur d'une telle logique consisteraient à :

- encourager le basculement de l'ensemble des institutions actives, à Bruxelles, dans les secteurs de la santé et de l'aide aux personnes (le secteur des institutions pour personnes âgées, les institutions de soins de santé mentale, le secteur du handicap, les aides à domicile...) vers la Cocom ;
- élaborer un scénario alternatif au cas où seules les institutions aujourd'hui francophones opéreraient un tel basculement. En soi, il s'agirait déjà d'une avancée importante compte tenu du

nombre limité d'institutions relevant de la Communauté flamande. Par ailleurs, le maintien d'un faible nombre d'institutions uncommunautaires ne compromettrait pas l'élaboration d'une programmation à l'échelle bruxelloise.

Pour améliorer l'efficacité de la prise de décision au niveau de la Cocom, le système de cogestion de chaque compétence par deux ministres du Collège réuni pourrait être supprimé (la loi spéciale ne l'impose pas).

3. Identifier la liste des matières communautaires qui devraient être régionalisées (ou confiées exclusivement à la Cocom par la loi spéciale)

Si, dans certaines matières, le statu quo institutionnel peut être gérable moyennant une amélioration des instruments de cohérence, on ne peut s'en satisfaire pour les matières personnalisables. Puisqu'aucun acteur politique n'exclut l'hypothèse de nouvelles réformes institutionnelles, les autorités politiques bruxelloises (Gouvernement et Parlement) devraient mener un travail préparatoire. Il faudrait éviter que la Région bruxelloise ne subisse, une fois de plus, des réformes décidées par d'autres, à partir du prisme de leur région ou communauté. Ce travail préparatoire consisterait à opérer une évaluation, matière par matière, des dysfonctionnements causés par le morcellement des compétences et de l'inefficacité des instruments de cohérence mis en place pour les corriger. Cette évaluation permettrait d'épingler les compétences qu'il devient pratiquement indispensable de gérer sur une base territoriale.

Notre recherche nous amène à plaider pour une régionalisation (ou, à l'instar des prestations familiales, l'attribution d'une compétence exclusive à la Cocom) des matières identifiées selon les critères suivants :

- les domaines qui fonctionnent selon un régime d'agrément obligatoire pour exercer l'activité et pour lesquels l'offre doit s'ajuster aux besoins de la population d'un territoire pris dans sa globalité (accueil de la petite enfance, le secteur des personnes âgées, l'aide aux personnes handicapées...);
- les domaines pour lesquels les communautés privilégient des logiques contradictoires qui, dans la capitale, posent problème (exemple : concurrence entre un modèle d'assurance sociale et de subvention aux institutions);
- les domaines fortement liés à des compétences régionales, à l'instar du tourisme avant la sixième réforme de l'État.

Au-delà des matières personnalisables, certaines matières classées dans les compétences culturelles entretiennent un lien assez faible avec la langue et la culture, raison d'être des communautés (ex. : la formation professionnelle). En application des mêmes critères, leur gestion sur une base territoriale est également recommandée.

I <http://nadia-burger.vlaanderen.be/nadia>

II <https://wallex.wallonie.be/index.php?mod=rechav>

Ces pas en direction d'une logique territoriale permettraient de lever des obstacles de principe à la fusion de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Commission communautaire commune, recommandable pour simplifier l'architecture institutionnelle bruxelloise et renforcer l'efficacité des politiques publiques.

Pris isolément, le scénario de la régionalisation d'une série de matières communautaires peut sembler difficilement réalisable sur le plan politique. Il devrait donc être couplé à d'autres réformes répondant à des dysfonctionnements de la gouvernance à Bruxelles, singulièrement ceux qui résultent de la superposition entre la Région et les 19 communes. La recherche explore dans ce cadre la piste d'une fusion de ces communes, laquelle s'accompagnerait d'un mécanisme permettant l'exercice des compétences communales par les institutions de la Région de Bruxelles-Capitale (modèle de l'Agglomération) et de la mise en place de districts. Cette opération aurait le grand mérite de résoudre, en outre, des dysfonctionnements du modèle communautaire qui persisteraient malgré la régionalisation des matières identifiées (possibilité pour les organes régionaux d'exercer des compétences de pouvoir organisateur dans l'enseignement et la culture au titre de l'autonomie communale).

List of publications

M. EL BERHOUMI, L. LOSSEAU & S. VAN DROOGHENBROECK
Vers une Belgique à quatre ? Les compétences communautaires à Bruxelles après la sixième réforme de l'État
 dans E. VANDENBOSSCHE (DIR.), *De Brusselse instellingen anno 2017 / Les institutions bruxelloises en 2017*, Bruges, Die Keure, 2017.

M. DEKLEERMAKER & L. LOSSEAU
Les transferts de compétences intrafrancophones consécutifs à la sixième réforme de l'État
Revue belge de sécurité sociale, 2015/2, n° spécial « L'impact de la sixième réforme de l'État sur la sécurité sociale et le marché du travail : regards de juristes », pp. 445-463.

L. LOSSEAU & M. DEKLEERMAKER
V° Transferts intrafrancophones de compétences
 dans M. UYTENDAELE & M. VERDUSSEN (DIR.), *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'État*, Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 881-905.

Co-auteur de l'ouvrage collectif:
 H. DUMONT, M. EL BERHOUMI & I. HACHEZ (DIR.)
La sixième réforme de l'État : l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis ?
 coll. Les dossiers du Journal des tribunaux, Bruxelles, Larcier, 2015.

**L'auteur
& le projet**

Dans ce projet, il s'agissait de mettre l'analyse de quelques politiques bruxelloises au service d'une réflexion critique sur le système institutionnel bruxellois. L'accent a été mis sur la problématique de l'exercice des compétences communautaires à Bruxelles.

Au cours de cette recherche, la chercheuse (Laurie Losseau) a développé une expertise pointue sur : le système institutionnel bruxellois, les politiques bruxelloises de santé et d'aide aux personnes et les enjeux liés à la mise en œuvre de la sixième réforme de l'État dans ces secteurs.

laurie.losseau@usaintlouis.be / laurielosseau@hotmail.com

disclaimer

This research was conducted with funding from Innoviris.

Any opinions, beliefs and recommendations expressed in this brief belong entirely to the author. Innoviris cannot be held accountable for them.